

Prólogo

Børge Brende y Didier Burkhalter

Aunque la comunidad internacional haya tratado ya muchos aspectos de los desastres, del cambio climático y de la movilidad humana, para progresar realmente es esencial unir las diversas líneas de debate con el objetivo de desarrollar una respuesta integral que también anticipe los retos futuros asociados al cambio climático. Los Gobiernos de Noruega y de Suiza están contribuyendo al desarrollo de futuras respuestas a los desplazamientos causados por desastres a través de la Iniciativa Nansen.

Vanuatu, el Estado isleño del Pacífico, fue golpeado el 12 de marzo de 2015 por un ciclón tropical de categoría 5 –más fuerte que cualquier otro que se hubiese experimentado anteriormente en las islas– que afectó a 166 000 habitantes y dejó a 75 000 de ellos sin un refugio adecuado, y a 110 000 sin agua potable.

Las previsiones indican que los fenómenos atmosféricos extremos sin precedentes podrían convertirse en la norma y no en la excepción. En todo el mundo, la súbita aparición de desastres como terremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra y tormentas tropicales desplazó a alrededor de 165 millones de personas entre los años 2008 y 2013. Por eso es posible que estos peligros relacionados con el clima –tanto los súbitos como los de evolución lenta– en combinación con la urbanización acelerada, el crecimiento de la población y la pobreza y las vulnerabilidades sociales preexistentes hagan que los desplazamientos y la migración aumenten en el futuro, incluso a través de las fronteras internacionales.

Los Estados sentaron las bases para vincular el cambio climático con la migración cuando en diciembre de 2010 acordaron en el párrafo 14(f) del Marco de Adaptación de Cancún pedirse a sí mismos la adopción de «medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, a la migración y la reubicación planificada provocados por el cambio climático, cuando proceda, a nivel nacional, regional e internacional».

La Iniciativa Nansen

Los Gobiernos de Noruega y de Suiza lanzaron la Iniciativa Nansen a finales de 2012 con el objetivo de crear un consenso sobre los principios y elementos esenciales de la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras internacionales en el contexto de los desastres, incluyendo los

vinculados a los efectos del cambio climático. Desde entonces la Iniciativa ha organizado una serie de consultas regionales para reunir a una amplia gama de representantes de Gobiernos, de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de expertos.

A raíz de esas consultas sabemos mucho más sobre las repercusiones de los desastres y del cambio climático en el desplazamiento y la migración, y hemos identificado prácticas efectivas que se utilizan actualmente para prevenir, prepararse y responder a tales retos, como cuando las personas se ven obligadas a huir a través de las fronteras internacionales. Las áreas potenciales de acción en el futuro han sido compiladas en un “Programa de Protección” sobre el desplazamiento internacional en el contexto de desastres y del cambio climático que será presentado y debatido durante una consulta intergubernamental mundial que se celebrará en Ginebra en Octubre de 2015¹.

Ya se han incluido los hallazgos de la Iniciativa en diversos programas políticos internacionales. La prevención del desplazamiento y de la migración como estrategia de adaptación se había convertido en una de las mayores preocupaciones de los principales interesados en asuntos humanitarios y por este motivo era importante poner estos temas sobre la mesa de los negociadores del Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres después de 2015. Nos complace que el lenguaje adoptado en relación al desplazamiento en la reunión de Sendai (Japón) así lo refleje². La iniciativa ha incluido también un lenguaje similar en instrumentos regionales como la declaración de Cartagena +30.

Este número de RMF acerca de cómo el cambio climático nos afectará en términos de movilidad humana no podría haber llegado en mejor momento. A la vista de la consulta mundial final de la Iniciativa Nansen que se celebrará en Ginebra en octubre y con la

junio 2015

reunión de la conferencia de las partes COP 21 en París un mes después,³ la comunidad internacional dispone de una gran oportunidad para asegurarse de que la movilidad humana en el contexto de los desastres naturales se trate de un modo integral y coherente.

Børge Brende y Didier Burkhalter son los Ministros de Asuntos Exteriores de Noruega y Suiza respectivamente.

1. www.nanseninitiative.org/global-consultations/
2. www.wcdrr.org/uploads/Political_Declaration_WCDRR.pdf
3. www.cop21paris.org/

La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres

Walter Kälin

Durante casi tres años, el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen ha dado como resultado una serie de potenciales opciones políticas que podrían servir para prevenir el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres así como para prepararse de cara a ellos o para responder ante los retos que plantean, entre los que se incluyen los efectos del cambio climático.

Los Gobiernos de Suiza y Noruega fueron los primeros en lanzar la Iniciativa Nansen en octubre de 2012, al entender que el Derecho internacional actual no disponía de ninguna provisión que asegurara a quienes se habían visto obligados a huir de sus hogares por un desastre y a cruzar fronteras internacionales que serían admitidos en esos países y que recibirían asistencia, ni mencionaba ninguna solución duradera para su desplazamiento. Este tipo de desplazamiento no solo crea problemas relacionados con la protección jurídica sino también a nivel operativo, institucional y de financiación, ya que ninguna organización internacional dispone de un mandato claro para ellos.

Durante el proceso consultivo de la Iniciativa Nansen con los Estados, la sociedad civil, investigadores, organizaciones internacionales y las comunidades afectadas, pronto se hizo evidente que también sería necesario un enfoque alternativo a la materia de cara a la prevención del desplazamiento, la reubicación planificada o la migración regular y voluntaria para evitar que se convirtieran en algo inevitable; así como una mejor protección y soluciones más sostenibles para las personas desplazadas internas. Las consultas también sacaron a relucir la naturaleza multicausal del desplazamiento, en especial cuando se produce tras peligros de evolución

lenta y otros efectos graduales asociados al cambio climático, y destacaron que esos éxodos de población se producen **en el contexto** de los desastres y del cambio climático, más que estar exclusivamente **causados** por ellos.

La creación de consenso

El objetivo primario de la Iniciativa Nansen es el consenso entre los Estados afectados acerca de cuál es la mejor forma de responder a los problemas del desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres, incluidas las repercusiones negativas del cambio climático. Con este fin, se han mantenido consultas intergubernamentales presididas por miembros del Grupo de Coordinación de la Iniciativa Nansen¹ en cinco regiones (el Pacífico, América Central, el Gran Cuerno de África, el Sudeste Asiático y el sur de Asia) así como reuniones independientes con la sociedad civil de esas regiones. Estas consultas pusieron de relieve las diferentes y diversas dinámicas del desplazamiento transfronterizo y de la movilidad humana en general en el contexto de los desastres. Las consultas destacaron la naturaleza principalmente regional de estos traslados y los numerosos procesos subyacentes en la respuesta ante los desplazamientos en casos de desastre.

El desplazamiento en el contexto de un desastre, incluido el que se realiza a través de fronteras internacionales, es ya una realidad en muchas partes del mundo o es probable que se dé en otras o que aumente, ya que el cambio climático tenderá a aumentar la magnitud y la frecuencia de los desastres. Las consultas han confirmado que es una responsabilidad primaria de los Estados el prevenir los desplazamientos cuando sea posible y, cuando no lo sea, proteger a las personas desplazadas y hallar soluciones